

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan pada pasal 1 angka 6 bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi luas pada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Kewenangan otonomi menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Otonomi daerah mengatur tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menyebabkan perubahan mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah. Terlepas dari siap atau tidaknya suatu daerah untuk menjalankan wacana tersebut, otonomi daerah diyakini merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah karena melalui otonomi daerah kemandirian dalam menjalankan pembangunan dapat dilakukan secara efektif dan efisien (Sumarjo, 2010). Dalam praktiknya, pelaksanaan otonomi daerah tidak selancar yang diharapkan (Sari, 2016).

Salah satu pengukuran kinerja yang dapat menggambarkan kinerja pemerintah daerah adalah pengukuran kinerja keuangan. Kinerja keuangan adalah salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk memastikan kemampuan daerah dalam melaksanakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar untuk mempertahankan layanan yang diinginkan, di mana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntutan yang harus dipenuhi agar pihak eksternal memutuskan untuk berinvestasi di dalam daerah. Pengukuran kinerja yang bersumber dari informasi finansial seperti laporan keuangan, diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat (Mardiasmo, 2009).

Memasuki era reformasi, masyarakat sebagian besar wilayah Indonesia, baik di provinsi, kota maupun kabupaten mulai membahas laporan pertanggungjawaban kepala daerah masing-masing dengan lebih seksama. Beberapa kali terjadi pernyataan ketidakpuasan atas kepemimpinan kepala daerah dalam melakukan manajemen pelayanan publik maupun penggunaan anggaran belanja daerah (Sadjiarto, 2000). Mengingat adanya tuntutan dari masyarakat atas laporan pertanggungjawaban yang transparan, laporan keuangan pada lembaga pemerintahan daerah dianggap masih memiliki banyak keterbatasan penyajian yang sifat dan cakupannya berbeda dengan penyajian laporan keuangan oleh lembaga perusahaan yang bersifat komersial. Keraguan masyarakat ini dapat diatasi dengan adanya pengukuran kinerja (Sesotyaningtyas, 2012).

Size yang besar dapat membantu kegiatan operasional pemerintah daerah yang diiringi dengan meningkatnya kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut disebabkan karena pemerintah daerah yang memiliki ukuran aset besar

memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan atas laporan keuangannya. Dengan demikian, pemerintah daerah yang memiliki ukuran aset yang besar akan dituntut untuk memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan pemerintah daerah yang kecil ukurannya (Maiyora, 2015).

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 telah direvisi dua kali yaitu disempurnakan dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan yang terbaru adalah Permendagri Nomor 21 Tahun 2011. Dari ketiga peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditarik pengertian mengenai belanja daerah yaitu kewajiban pemerintah daerah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Dalam penggunaannya, belanja daerah diprioritaskan untuk melaksanakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten / kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan berdasarkan ketentuan perundangan. Apabila berbicara mengenai klasifikasi belanja daerah menurut kelompok belanja , maka Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 membaginya dalam kelompok Belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung oleh ada tidaknya program dan kegiatan SKPD seperti Belanja pegawai, Belanja bunga, Belanja subsidi, Belanja hibah, Belanja bantuan sosial, Belanja bagi hasil, Bantuan keuangan, Belanja tak terduga. Sedangkan belanja langsung merupakan belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh adanya program dan kegiatan SKPD yang kontribusinya terhadap pencapaian prestasi kerja dapat diukur seperti Belanja pegawai, Belanja barang dan jasa, Belanja

modal. Armaja et al, (2015) menyebutkan bahwa belanja modal digunakan untuk melindungi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial, fasilitas umum yang layak, dan mengembangkan sistem jaminan sosial. Semakin tinggi belanja daerah, pemerintah daerah akan memberikan pelayanan yang lebih baik dan berkualitas kepada masyarakatnya.

Intergovernmental revenue, yakni sejumlah transfer dana dari pusat yang sengaja dibuat untuk membiayai program-program pemerintah daerah (Nam, 2001 dalam Maiyora 2015). *Intergovernmental revenue* atau dana perimbangan merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Apabila pengelolaan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka tentunya akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah itu sendiri (Budianto dan Alexander, 2016).

Kemakmuran pemerintah daerah ditentukan dengan besarnya nilai tambah berupa pendapatan yang diperoleh dari daerah tersebut. Pertumbuhan nilai yang positif akan mendorong adanya investasi dan secara bersamaan investasi tersebut akan mendorong akan adanya perbaikan infrastruktur di suatu daerah. Infrastruktur daerah yang baik serta investasi yang tinggi di suatu daerah akan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), *intergovernmental revenue*, dan belanja modal juga mengurangi total utang kepada pihak luar (Simanullang, 2013).

Menurut Undang-undang Nomor 17 tahun 2014, Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat

daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.. Sebagai Badan Legislatif Daerah dan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD tentunya dapat melakukan fungsi dan hak-haknya sesuai dengan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2014, serta menjadi wahana untuk melaksanakan demokrasi di daerahnya. Secara umum, peran DPRD diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu : 1. Legislasi yaitu membuat peraturan daerah bersama bupati/walikota; 2. Anggaran yaitu membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota; 3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota.

Penelitian ini mengacu pada penelitian dari Aziz (2016) yang berjudul Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Daerah Kota dan Kabupaten Di Provinsi Jawa Timur Tahun 2014 . Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah peneliti menambahkan dua variabel independen yaitu pendapatan asli daerah (PAD) dan ukuran legislatif. Perbedaan selanjutnya terletak pada waktu. Penelitian ini menggunakan seluruh kabupaten dan kota Provinsi Jawa Timur sebagai tempat penelitian dan waktu penelitian tahun 2015-2017.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka peneliti tertarik untuk mengambil judul Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Belanja Modal, *Intergovernmental Revenue*, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan

Ukuran Legislatif Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun 2015-2017.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka rumusan masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah ukuran pemerintah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
5. Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan maka penelitian ini digunakan untuk :

1. Untuk menguji dan menganalisis ukuran pemerintah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur.

2. Untuk menguji dan menganalisis belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur.
3. Untuk menguji dan menganalisis *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur.
4. Untuk menguji dan menganalisis pendapatan asli daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur.
5. Untuk menguji dan menganalisis Ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur.

D. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk Peneliti

Sebagai sarana untuk menambah wawasan, pengalaman dan pengetahuan serta mengetahui mengenai pengaruh ukuran pemerintah daerah, belanja modal, *intergovernmental revenue*, pendapatan asli daerah (PAD), dan ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Untuk Akademisi

Sebagai referensi tambahan bagi pihak yang ingin meneliti lebih lanjut mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah, selain itu dapat dijadikan bahan bacaan dan dapat digunakan untuk menambah pengetahuan.

3. Untuk Pemerintah

Sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota tentang pengaruh ukuran pemerintah daerah, belanja modal, *intergovernmental revenue*, pendapatan asli daerah (PAD) dan ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sehingga dapat mengoptimalkan kinerja keuangan pemerintah daerah untuk kemajuan daerah.

E. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas tinjauan pustaka yang memuat landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka konseptual dan pengembangan hipotesis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi uraian mengenai desain penelitian; populasi, sampel, dan teknik pengambilan sampel; pengukuran variabel; instrumen penelitian; sumber data; metode pengumpulan data; dan analisis data

BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan pengolahan data dengan alat analisis yang diperlukan, pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil analisis.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang didukung oleh bukti-bukti dari hasil analisis data, saran-saran yang diberikan dari hasil penelitian, dan rekomendasi bagi penelitian selanjutnya.